Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
föredraget den 19 mars 2020[1]

Förenade målen C-21/19–C-23/19

Straffrättsligt förfarande
mot
XN (C-21/19),
YO (C-22/19),
P.F. Kamstra Recycling BV (C-23/19),
ytterligare deltagare i rättegången:
Openbaar Ministerie

(begäran om förhandsavgörande från Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Appellationsdomstolen Arnhem-Leeuwarden, Nederländerna))

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Transport av avfall inom unionen – Direktiv 2008/98/EG – Artikel 5.1 – Begreppet biprodukt – Tillämpningsområdet för förordning (EG) nr 1013/2006 – Artikel 1.3 d – Förordning (EG) nr 1069/2009 – Begreppen animaliska biprodukter och materialkategorier – Tillämpning på blandningar av animaliska biprodukter och icke-farligt avfall – Risk för otillåtet kringgående”

I. Inledning

1. Den begäran om förhandsavgörande som ingetts av Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Appellationsdomstolen Arnhem-Leeuwarden, Nederländerna) gäller unionslagstiftningen om avfall och närmare bestämt om transporter av animaliska biprodukter blandade med icke-farligt avfall.

2. Efter domen i målet ReFood[2] rörande transport av animaliska biprodukter i kategori 3, den minst farliga, som gällde huruvida sådan transport föll under förordning nr 1069/2009[3] eller de mer bindande bestämmelserna i förordning nr 1013/2006[4] i dess helhet har domstolen återigen ombetts att uttala sig om hur de två förordningarna förhåller sig till varandra, men denna gång i fråga om en blandning av material.

3. Förevarande mål lägger i dagen ett antal problem i fråga om utformningen, och därmed i fråga om tolkningen, av de tillämpliga texterna, vilka jag här försöker framhålla.

1 Originalspråk: franska.

2 Dom av den 23 maj 2019, ReFood (C-634/17, EU:C:2019:443, nedan kallad domen i målet ReFood).

3 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 av den 21 oktober 2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om upphävande av förordning (EG) nr 1774/2002 (förordning om animaliska biprodukter) (EUT L 300, 2009, s. 1).

4 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall (EUT L 190, 2006, s. 1).

4. På det sätt som anges i min bedömning föreslår jag att domstolen genom att följa resonemanget i domen i målet ReFood ska slå fast att transport av en blandning av animaliska biprodukter och icke-farligt avfall ska omfattas av förordning nr 1069/2009 och särskilt av de bestämmelser som gäller vilken kategori av animaliska biprodukter som de animaliska biprodukterna i denna blandning tillhör.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Bestämmelser om avfall

a) Direktiv 2008/98/EG

5. I artikel 2.2 i direktiv 2008/98/EG [5] anges följande:

”Följande ska undantas från detta direktivs tillämpningsområde i den utsträckning de omfattas av annan gemenskapslagstiftning:

…

b) Animaliska biprodukter, inbegripet bearbetade produkter som omfattas av förordning … nr 1774/2002[[6]], utom sådana som är avsedda för förbränning, deponier eller användning i biogas- eller komposteringsanläggning.

…”

6. I artikel 5 i direktivet, med rubriken ”Biprodukter”, föreskrivs följande:

”1. Ett ämne eller ett föremål som uppkommer genom en produktionsprocess vars huvudsyfte inte är att producera detta kan endast betraktas som biprodukt i stället för som avfall enligt artikel 3.1 om följande villkor är uppfyllda:

a) Det ska vara säkerställt att ämnet eller föremålet kommer att fortsätta att användas.

b) Ämnet eller föremålet ska kunna användas direkt utan någon annan bearbetning än normal industriell praxis.

c) Ämnet eller föremålet ska produceras som en integrerad del i en produktionsprocess.

d) Den fortsatta användningen ska vara laglig, dvs. ämnet eller föremålet ska uppfylla alla relevanta produkt-, miljö- och hälsoskyddskrav för den specifika användningen och inte leda till allmänt negativa följder för miljön eller människors hälsa.

…”

5 Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (EUT L 312, 2008, s. 3).

6 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1774/2002 av den 3 oktober 2002 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel (EGT L 273, 2002, s. 1). Förordningen har upphävts och ersatts av förordning nr 1069/2009.

b) Förordning nr 1013/2006

7. I skäl 11 i förordning nr 1013/2006 anges följande:

”Det är nödvändigt att undvika överlappning med [förordning nr 1774/2002], i vilken det redan finns bestämmelser för allmän frakt, distribution och förflyttning (insamling, transport, hantering, bearbetning, användning, återvinning eller bortskaffande, registrering, följedokument och spårbarhet) av animaliska biprodukter inom, till och från gemenskapen.”

8. I artikel 1.3 d i samma förordning föreskrivs följande:

”Förordningen är inte tillämplig på

…

d) transporter av avfall som omfattas av krav på godkännande enligt förordning … nr 1774/2002,

…”

9. I artikel 2.35 i denna förordning återfinns en definition av ”olagliga transporter”, vilken framför allt omfattar transporter som utförs utan att de anmäls till de berörda behöriga myndigheter som krävs eller som utförs utan godkännande från dessa.

10. Artikel 12.1 c i förordningen har följande lydelse:

”1. Om en planerad transport av avfall avsett för återvinning anmäls får de behöriga mottagar- och avsändarmyndigheterna … resa motiverade invändningar grundade på ett eller flera av nedanstående skäl och i överensstämmelse med fördraget:

…

c) Den planerade transporten eller återvinningen är inte förenlig med nationell lagstiftning om avfallsåtervinning i avsändarlandet, inbegripet när den planerade transporten avser avfall som är avsett för återvinning i en anläggning som har mindre strikta normer för behandling av det särskilda avfallet än de som har fastställts i avsändarlandet med iakttagande av behovet att säkerställa att den inre marknaden fungerar korrekt.

…”

2. Bestämmelser om animaliska biprodukter

a) Förordning nr 1774/2002

11. I artikel 2 i förordning nr 1774/2002, med rubriken ”Definitioner”, föreskrivs följande:

”1. I denna förordning avses med

a) animaliska biprodukter: hela kroppar eller delar från djur eller animaliska produkter som avses i artiklarna 4–6 som inte är avsedda att användas som livsmedel, inbegripet ägg, embryon och sperma,

…

d) kategori 3-material: animaliska biprodukter som avses i artikel 6,”

12. Enligt artikel 6 i denna förordning ska ”[k]ategori 3-material … omfatta animaliska biprodukter som motsvarar följande beskrivning och allt material som innehåller sådana biprodukter”. Orden ”allt material som innehåller sådana biprodukter” användes också i artiklarna 4 och 5 i samma direktiv för att definiera kategori 1-material och kategori 2-material.

b) Förordning (EG) nr 1069/2009

13. I skäl 29 i förordning nr 1069/2009 anges följande:

”Animaliska biprodukter och därav framställda produkter bör klassificeras i tre kategorier som motsvarar den risk de utgör för människors och djurs hälsa på grundval av en riskbedömning. …”

14. I artikel 1 i nämnda förordning föreskrivs följande:

”I denna förordning fastställs bestämmelser för människors och djurs hälsa i samband med animaliska biprodukter och därav framställda produkter för att förebygga och minimera risker för människors och djurs hälsa av dessa produkter och framför allt skydda säkerheten i livsmedels- och foderkedjan.”

15. I artikel 3 i förordningen stadgas följande:

”I denna förordning avses med

1. animaliska biprodukter: hela kroppar eller delar av kroppar från djur, produkter av animaliskt ursprung eller andra produkter som fås från djur och inte är avsedda som livsmedel, inbegripet ägg, embryon och sperma.

2. framställda produkter: produkter som framställts genom en eller flera behandlingar, omvandlingar eller steg i bearbetningen av animaliska biprodukter.

…”

16. I artiklarna 8–10 i förordning nr 1069/2009 definieras kategori 1-material, kategori 2-material respektive kategori 3-material.

17. I artikel 41 i förordningen, med rubriken ”Import och transitering”, föreskrivs följande i punkt 2:

”Genom undantag från punkt 1 får import och transitering av

…

b) animaliska biprodukter eller därav framställda produkter som blandats med eller kontaminerats av något avfall som betecknas som farligt i beslut 2000/532/EG[7] endast ske enligt kraven i förordning … nr 1013/2006,

…”

7 Kommissionens beslut av den 3 maj 2000 om ersättning av beslut 94/3/EG om en förteckning över avfall i enlighet med artikel 1 a i rådets direktiv 75/442/EEG om avfall, och rådets beslut 94/904/EG om upprättande av en förteckning över farligt avfall i enlighet med artikel 1.4 i rådets direktiv 91/689/EEG om farligt avfall (EGT L 226, 2000, s. 3).

18. I artikel 43 i förordningen, med rubriken ”Export” föreskrivs följande i punkt 5:

”Genom undantag från punkterna 3 och 4 får export av

…

b) animaliska biprodukter eller därav framställda produkter som blandats med eller kontaminerats av något avfall som betecknas som farligt i beslut 2000/532/EG endast ske enligt kraven i förordning … nr 1013/2006.”

19. Artikel 48 i samma förordning, med rubriken ”Kontroller vid avsändande till andra medlemsstater”, har följande lydelse:

”1. Om en driftansvarig har för avsikt att sända kategori 1-material, kategori 2-material och kött- och benmjöl eller animaliskt fett som framställts av kategori 1- eller kategori 2-material till en annan medlemsstat ska denne underrätta den behöriga myndigheten i ursprungsmedlemsstaten och den behöriga myndigheten i den mottagande medlemsstaten.

Den behöriga myndigheten i den mottagande medlemsstaten ska efter ansökan av den driftansvarige inom en viss tidsperiod besluta något av följande:

a) Vägra ta emot sändningen.

b) Ta emot sändningen villkorslöst.

c) Ta emot sändningen på följande villkor:

   i) Om de framställda produkterna inte har genomgått trycksterilisering, måste de genomgå sådan behandling.

   ii) De animaliska biprodukterna eller därav framställda produkter måste uppfylla alla sådana villkor för avsändande av sändningen som är berättigade med hänsyn till skyddet för människors och djurs hälsa, för att säkerställa att de animaliska biprodukterna och de framställda produkterna hanteras i enlighet med denna förordning.

2. Format för driftansvarigas ansökningar enligt punkt 1 får antas i enlighet med det föreskrivande förfarande som avses i artikel 52.3.

3. Den behöriga myndigheten i ursprungsmedlemsstaten ska genom Traces-systemet i enlighet med beslut 2004/292/EG[8] underrätta den behöriga myndigheten i den mottagande medlemsstaten om avsändandet av varje sändning till den mottagande medlemsstaten innehållande

a) animaliska biprodukter eller därav framställda produkter som avses i punkt 1,

b) bearbetat animaliskt protein som framställts av kategori 3-material. …

…

8 Kommissionens beslut av den 30 mars 2004 om idrifttagande av Traces-systemet och om ändring av beslut 92/486/EEG (EUT L 94, 2004, s. 63).

6. Genom undantag från punkterna 1–5 får animaliska biprodukter eller därav framställda produkter som avses i de punkterna, och som blandats med eller kontaminerats av något avfall som betecknas som farligt i beslut 2000/532/EG, endast sändas till en annan medlemsstat om kraven i förordning … nr 1013/2006 uppfylls.

…”

20. I artikel 54 i förordning nr 1069/2009 föreskrivs följande:

”Förordning … nr 1774/2002 ska upphöra att gälla från och med den 4 mars 2011.

Hänvisningar till förordning … nr 1774/2002 ska betraktas som hänvisningar till den här förordningen …”

B. Nederländsk rätt

21. I artikel 10.60.2 i Wet milieubeheer (lagen om miljöförvaltning) anges följande:

”Det är förbjudet att utföra de handlingar som anges i artikel 2.35 i [förordning nr 1013/2006].”

22. I artikel 1.1.6 i lagen om miljöförvaltning föreskrivs följande:

”… Material, blandningar eller föremål som är biprodukter i den mening som avses i artikel 5 i [direktiv 2008/98] betraktas i alla händelser inte som avfall, om dessa biprodukter uppfyller de villkor som fastställs i nämnda artikel och de kriterier som anges för detta i en genomförandeåtgärd som antagits i enlighet med nämnda artikel i [direktiv 2008/98] eller i ett beslut som fattats av ministeriet.”

III. Målen vid den nationella domstolen, tolkningsfrågorna och förfarandet vid domstolen

23. Inom tre straffrättsliga förfaranden har Openbaar Ministerie (åklagarmyndigheten, Nederländerna) klandrat bolaget Kamstra Recycling samt XN och YO, två fysiska personer som arbetar för detta företag (nedan tillsammans kallade Kamstra Recycling) för att mellan den 10 juni 2011 och den 19 juni 2012 från Nederländerna till Tyskland utan förhandsanmälan till de behöriga myndigheterna och/eller utan deras godkännande enligt förordning nr 1013/2006 ha transporterat en blandning av saltlösning och djurs vävnader, en blandning av fettrester och saltlösning, en blandning av avloppsslam och ett annat avfall (okänt vilket), en blandning av avloppsslam och ett avfall (mjölkprodukter) samt en blandning av avloppsslam och ett proteinkoncentrat.

24. Den hänskjutande domstolen har förklarat att det åtminstone i en eller två av de berörda blandningarna rör sig om ingående animaliska biprodukter och annat material samt att de animaliska biprodukterna i detta fall gällde kategori 3-material i den mening som avses i artikel 10 i förordning nr 1069/2009. Blandningarna var avsedda att användas i en anläggning för tillverkning av biogas i Tyskland. De i det nationella målet berörda transporterna anmäldes inte till de behöriga myndigheterna och något godkännande erhölls inte från dessa.

25. Den hänskjutande domstolen har framhållit att den fråga som ställs i de förevarande målen är om transporterna av de blandningar som avses i de förebyggande åtgärderna ligger inom tillämpningsområdet för förordning nr 1013/2006 eller inom tillämpningsområdet för förordning nr 1069/2009.

26. Åklagarmyndigheten anser att förordning nr 1013/2006 ska tillämpas på de blandningar som avses i de förebyggande åtgärderna, vilka alltid bör klassificeras som avfall. Enligt åklagarmyndigheten ska frågan om det rör sig om animaliska biprodukter bedömas utifrån de kriterier som anges i artikel 5.1 i direktiv 2008/98 samt på grundval av definitionen av ”animaliska biprodukter” i artikel 3.1 i förordning nr 1069/2009.

27. De tilltalade anser däremot att det är förordning nr 1069/2009 som ska tillämpas i det aktuella fallet och inte förordning nr 1013/2006, eftersom de blandningar som anges i de förebyggande åtgärderna är animaliska biprodukter. Om det rör sig om en animalisk biprodukt har nämligen förordning nr 1069/2009 företräde framför förordning nr 1013/2006. De tilltalade grundar sitt hävdande att de aktuella blandningarna är animaliska biprodukter på definitionen av ”animaliska biprodukter” i den tidigare förordningen om animaliska biprodukter, nämligen förordning nr 1774/2002. Enligt den sistnämnda förordningen omfattar begreppet animaliska biprodukter även ”allt material/alla blandningar som innehåller animaliska biprodukter”.

28. De tilltalade har anfört att det i förordning nr 1069/2009 visserligen endast anges att material som innehåller animaliska biprodukter ska klassificeras som animaliska biprodukter. Genom denna förordning avsågs det emellertid inte att införa någon ändring av definitionen av animaliska biprodukter i förordning nr 1774/2002. Till stöd för denna ståndpunkt har de tilltalade hänvisat till den expertrapport av den 10 mars 2016 som i första instans beställdes av Rechtbank Gelderland (Domstolen för Gelderland, Nederländerna). Sålunda skulle blandningar av animaliska biprodukter, utom blandningar av animaliska biprodukter som innehåller farligt avfall, också falla under definitionen av ”animaliska biprodukter” i förordning nr 1069/2009 utan att den andel som de animaliska biprodukterna utgör inom blandningen i förhållande till annat material är av betydelse.

29. Eftersom Rechtbank Gelderland (Domstolen för Gelderland) följde den åsikt som redovisades i expertrapporten frikände den de tilltalade. Åklagarmyndigheten överklagade därpå dessa frikännanden vid den hänskjutande domstolen.

30. Den hänskjutande domstolen vill först och främst veta hur begreppet biprodukter i artikel 5 i direktiv 2008/98 förhåller sig till begreppet ”animaliska biprodukter” i förordning nr 1069/2009. Den hänskjutande domstolen frågar sig närmare bestämt om ett material som inte kan klassificeras som biprodukt i den mening som avses i detta direktiv ändå kan betraktas som animalisk biprodukt i den mening som avses i denna förordning och därmed undantas från tillämpningsområdet för förordning nr 1013/2006 i enlighet med artikel 1.3 i denna.

31. Vidare bör enligt den hänskjutande domstolen artikel 1.3 d i förordning nr 1013/2006 uttolkas i syfte att fastställa innebörden av undantaget från tillämpningsområdet för denna förordning av ”transporter av avfall som omfattas av krav på godkännande enligt förordning nr 1069/2009”. Enligt den hänskjutande domstolen ställs här frågan om detta undantag avser transport mellan ett land och ett annat land av animaliska biprodukter oberoende av vilken kategori dessa material faller inom eller om detta endast avser transport av sådant material som avses i artikel 48 i förordning nr 1069/2009, nämligen kategori 1-material, kategori 2-material, vissa produkter som är framställda av dessa och bearbetat animaliskt protein framställt av kategori 3-material.

32. Slutligen finner den hänskjutande domstolen sig föranlåten att ställa sig frågan om artikel 1.3 d i förordning nr 1013/2006 ska tolkas så, att den även avser transporter av blandningar av animaliska biprodukter och annat material och, om så är fallet, om andelen animaliska biprodukter i blandningen i förhållande till annat material är av betydelse.

33. Enligt den hänskjutande domstolen är det här av vikt att fastställa om definitionen av ”animaliska biprodukter” i förordning nr 1069/2009 är avsedd att införa en ändring i sak i förhållande till definitionen i förordning nr 1774/2002 i den bemärkelse att en mängd material blandat med en mängd av en animalisk biprodukt, oavsett proportionaliteten mellan de båda delmängderna, inte kan klassificeras som ”animalisk biprodukt”, varför transporten av en sådan blandning faller inom tillämpningsområdet för förordning nr 1013/2006.

34. Mot denna bakgrund beslutade Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Appellationsdomstolen Arnhem-Leeuwarden) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1. Är ett ämne som inte är en biprodukt, i den mening som avses i ramdirektivet om avfall, per definition inte heller en animalisk biprodukt, i den mening som avses i 2009 års förordning om animaliska biprodukter (förordning nr 1069/2009), så att detta ämne enligt artikel 1.3 i avfallstransportförordningen (förordning nr 1013/2006) inte kan omfattas av tillämpningsområdet för avfallstransportförordningen? Eller kan ett ämne omfattas av definitionen av animaliska biprodukter, i den mening som avses i 2009 års förordning om animaliska biprodukter, om detta ämne inte uppfyller villkoren i artikel 5.1 i ramdirektivet om avfall, så att detta ämne inte automatiskt omfattas av avfallstransportförordningen?

2. Hur ska den transport som omfattas av kraven på godkännande i förordning (EG) nr 1774/2002 – nu förordning (EG) nr 1069/2009 – i den mening som avses i artikel 1.3 i avfallstransportförordningen förstås? Avses härmed transport (mellan två länder) av animaliska biprodukter, oavsett kategori eller material? Eller avses transport av sådant material som avses i artikel 48 i 2009 års förordning om animaliska biprodukter (tidigare artikel 8 i förordning nr 1774/2002), vilket är begränsat till animaliska biprodukter eller produkter som framställts därav, i den mening som avses i denna bestämmelse, nämligen kategori 1-material och kategori 2-material, och vissa produkter som framställts därav, inbegripet bearbetat animaliskt protein som framställts av kategori 3-material?

3. Om den transport som omfattas av kraven på godkännande i förordning (EG) nr 1774/2002 – nu förordning (EG) nr 1069/2009 – i den mening som avses i artikel 1.3 d i avfallstransportförordningen ska förstås så, att med denna avses transport (mellan ett land och ett annat land) av animaliska biprodukter, oavsett vilken kategori detta material tillhör, ska artikel 1.3 d i avfallstransportförordningen i så fall tolkas så, att därmed även avses transport av blandningar av animaliska biprodukter och andra ämnen och – om så är fallet – är förhållandet mellan mängden animaliska biprodukter och mängden andra ämnen härvidlag relevant? Eller förlorar en animalisk biprodukt sin karaktär av animalisk biprodukt, i den mening som avses i 2009 års förordning om animaliska biprodukter, och blir denna animaliska biprodukt till avfall, i den mening som avses i avfallstransportförordningen, om den blandas med ett annat ämne?”

35. Beslutet om hänskjutande av den 19 december 2018 inkom till domstolens kansli den 15 januari 2019. Skriftliga yttranden har ingetts av Kamstra Recycling, Openbaar Ministerie (åklagarmyndigheten, Nederländerna), den franska, den nederländska och den österrikiska regeringen samt Europeiska kommissionen. Samma parter och andra berörda utom Openbaar Ministerie (åklagarmyndigheten) och den österrikiska regeringen var företrädda vid den muntliga förhandlingen den 4 december 2019.

IV. Bedömning

36. Jag kommer i tur och ordning att behandla var och en av de tre frågorna men framhåller redan från början att den andra frågan i huvudsak motsvarar den fråga som domstolen redan har besvarat i domen i målet ReFood, ett svar som den hänskjutande domstolen dock inte hade tillgång till, eftersom EU-domstolens dom meddelades först efter det att dess begäran om förhandsavgörande hade ingetts.

A. Den första frågan

37. Med sin första fråga vill den hänskjutande domstolen i sak få svar på om definitionen av ”animaliska biprodukter” i den mening som avses i artikel 3.1 i förordning nr 1069/2009 bör läsas tillsammans med definitionen av ”biprodukt” i artikel 5 i direktiv 2008/98 och att begreppet animaliska biprodukter därför endast ska omfatta ett material som även utgör en ”biprodukt” i den mening som avses i detta direktiv.

38. En analys av de två begreppen visar att de inte är förbundna med varandra.

39. För det första sammanfaller inte definitionerna av dem på något sätt, och det förekommer ingen hänvisning i den ena till den andra. En ”biprodukt” i den mening som avses i artikel 5 i direktiv 2008/98 är ett ämne eller en produkt som uppkommer genom en produktionsprocess som uppfyller ett visst antal villkor.[9] ”Animaliska biprodukter” definieras separat i artikel 3.1 i förordning nr 1069/2009 som hela kroppar eller delar av kroppar från djur, produkter av animaliskt ursprung eller andra produkter som fås från djur och inte är avsedda som livsmedel, inbegripet ägg, embryon och sperma.

40. För det andra definieras begreppet biprodukt i artikel 5 i direktiv 2008/98 i motsatsförhållande till begreppet avfall i artikel 3.1 i samma direktiv. I artikel 5 anges nämligen uttryckligen att en ”biprodukt” inte kan betraktas som avfall. Däremot kan ”animaliska biprodukter” i en mening som avses i artikel 3.1 i förordning nr 1069/2009 utgöra ”avfall” i den mening som avses i artikel 3.1 i direktiv 2008/98, så som framgår av artiklarna 12, 13 och 14 i förordning nr 1069/2009. Följaktligen kan ett ämne vara en ”animalisk biprodukt” inom begreppet avfall utan att utgöra en ”biprodukt” i den mening som avses i direktiv 2008/98.

41. Så som kommissionen gör gällande kan för det tredje inte ett ämne eller ett föremål om vilket det är säkerställt att detta kommer att fortsätta att användas utan annan ytterligare behandling än normal industriell praxis betraktas som en ”biprodukt” i den mening som avses i artikel 5 i direktiv 2008/98. Detta utesluter att en ”biprodukt” är föremål för en bearbetning, bland annat genom sterilisering, varvid just sådan bearbetning är avsikten i fråga om ”animaliska biprodukter”.[10]

42. För det fjärde anges det uttryckligen[11] i direktiv 2008/98 att detta inte är tillämpligt på animaliska biprodukter som omfattas av förordning nr 1069/2009[12] utom sådana som är avsedda för förbränning, deponier eller användning i biogas- eller komposteringsanläggning. I dessa tre fall tillämpas direktiv 2008/98 på ”animaliska biprodukter” utan att det hänvisas till begreppet biprodukt i den mening som avses i artikel 5 i detta direktiv.

43. Det följer härav att ett material som inte är en ”biprodukt” i den mening som avses i direktiv 2008/98 ändå kan vara en ”animalisk biprodukt” i den mening som avses i förordning nr 1069/2009.

44. Jag framhåller att denna tolkning står i överensstämmelse med syftet med förordning nr 1069/2009 som är att införa ett heltäckande regelverk för transport av animaliska biprodukter.[13]

9 Se punkt 6 i förevarande förslag till avgörande.

10 Se, bland annat, artiklarna 2 g iii, 3.19, 12 a ii, 13 d, 14 k och 24 a i förordning nr 1069/2009.

11 Se artikel 2.2 b i direktiv 2008/98.

12 I direktiv 2008/98 hänvisas till förordning nr 1774/2002, men i enlighet med artikel 54 i förordning nr 1069/2009 ska hänvisningar till förordning nr 1774/2002 betraktas som hänvisningar till förordning nr 1069/2009.

13 Se domen i målet ReFood, punkt 56. Se även artikel 2.2 i direktiv 2008/98.

45. Följaktligen föreslår jag att domstolen på den första frågan ska svara att definitionen av ”animaliska biprodukter” enligt artikel 3.1 i förordning nr 1069/2009 är oberoende av definitionen av ”biprodukt” i artikel 5 i direktiv 2008/98, varför ett ämne kan vara en ”animalisk biprodukt” utan att utgöra en ”biprodukt” i den mening som avses i nämnda direktiv.

B. Den andra frågan

46. Genom sin andra fråga vill den hänskjutande domstolen av EU-domstolen få veta hur artikel 1.3 d i förordning nr 1013/2006 bör tolkas. Den hänskjutande domstolen vill nämligen veta om alla transporter av animaliska biprodukter är undantagna från förordning nr 1013/2006, oavsett vilken kategori de tillhör, eller om endast vissa av dessa transporter är undantagna från förordningen. Just denna fråga var föremål för begäran om förhandsavgörande i målet ReFood, i vilket jag lade fram ett förslag till avgörande[14] som låg till grund för domen i målet med samma namn. Som jag har förklarat i punkt 36 i förevarande förslag till avgörande meddelades denna dom efter det att förevarande mål anhängiggjorts vid EU-domstolen.

47. Jag föreslår därför att domstolen ska upprepa vad den funnit i punkt 62 i domen i målet ReFood, nämligen att artikel 1.3 d i förordning nr 1013/2006 ska tolkas så, att sådan transport av animaliska biprodukter som omfattas av förordning nr 1069/2009 ska undantas från tillämpningsområdet för förordning nr 1013/2006, med undantag för de fall där förordning nr 1069/2009 uttryckligen anger att förordning nr 1013/2006 ska tillämpas.

48. De aktuella fallen tas upp i artiklarna 41.2 b, 43.5 b och 48.6 i förordning nr 1069/2009. De gäller alla för blandningar av animaliska biprodukter och farligt avfall.

C. Den tredje frågan

49. Genom sin tredje fråga vill den hänskjutande domstolen veta hur transporter av blandningar som de som berörs i det nationella målet, nämligen av animaliska biprodukter[15] och annat material, i förekommande fall icke-farligt avfall, bör behandlas. Den hänskjutande domstolen frågar i sak om förordning nr 1069/2009, sedd mot bakgrund av artikel 1.3 d i förordning nr 1013/2006, ska tolkas så, att den är tillämplig på en blandning av animaliska biprodukter och andra material utgör icke-farligt avfall oavsett andelen animaliska biprodukter i blandningen.

50. Besvarandet av frågan medför svårigheter, så som det framgår av de skiftande yttranden som lagts fram för domstolen såväl under förfarandets skriftliga som under dess muntliga fas.

51. Dessa svårigheter beror på att förordning nr 1069/2009 inte uttryckligen tar upp blandningar av animaliska biprodukter och icke-farligt avfall, att definitionen av animaliska biprodukter i denna förordning väcker frågor gällande tillämpningen av förordningen på dessa blandningar och att kopplingen till förordning nr 1013/2006 inte är tydlig i fråga om icke-farligt avfall.

14 Se mitt förslag till avgörande i målet ReFood (C-634/17, EU:C:2019:61).

15 Jag använder nedan termen ”animaliska biprodukter” för att täcka in såväl ”animaliska biprodukter” i den mening som avses i artikel 3.1 i förordning nr 1069/2009 som ”framställda produkter” i den mening som avses i artikel 3.2 i den förordningen.

52. Frågan ställs i följande sammanhang. Ett företag har utfört en transport från Nederländerna, innehållande bland annat avloppsslam,[16] som i det aktuella fallet utgör ett icke-farligt avfall, blandat med en animalisk biprodukt i kategori 3 för bearbetning i en biogasanläggning i Tyskland. Beroende på om denna blandning betraktas som en animalisk biprodukt, som avfall eller som båda delarna faller transporten under förordning nr 1069/2009 eller av förordning nr 1013/2006 eller av båda dessa förordningar.

53. De praktiska frågeställningarna är betydande. Det framgår av beslutet om hänskjutande och av det skriftliga yttrandet från Openbaar Ministerie (åklagarmyndigheten) att det berörda slammet i sig och således inte tillsammans med animaliska biprodukter betraktas som ”avfall” och att transport av detta slam ska vara föremål för det förfarande med anmälan och förhandsgodkännande som anges i förordning nr 1013/2006. Om slammet efter att ha blandats med en animalisk biprodukt i kategori 3 betraktas som en animalisk biprodukt inom denna kategori och endast omfattas av förordning nr 1069/2009, måste transporten bara åtföljas av ett handelsdokument där arten av det berörda materialet anges, samt där så krävs ett hälsointyg,[17] och det krävs inte någon anmälan och inte något godkännande. Förfarandet blir således betydligt mer tungrott om förordning nr 1013/2006 är tillämplig.[18]

54. För att besvara den fråga som ställts bör förordning nr 1069/2009 tolkas i ljuset av domen i målet ReFood med beaktande av dess lydelse, syfte och systematik.

1. De lärdomar som kan dras av domen i målet ReFood

55. Det mål som gav upphov till denna dom gällde transporten från en medlemsstat av en animalisk biprodukt i kategori 3, nämligen matavfall som faller under artikel 10 p i förordning nr 1069/2009, avsedd att behandlas i en biogasanläggning i en annan medlemsstat. Den hänskjutande domstolen ville veta om denna transport föll under förordning nr 1013/2006 och därmed med hänsyn till arten av det berörda avfallet omfattades av förfarandet med anmälan och förhandsgodkännande eller under förordning nr 1069/2009 och ett enklare förfarande. Eftersom den ansåg att svaret på dess fråga var avhängigt av tolkningen av artikel 1.3 d i förordning nr 1013/2006, hänsköt den frågan till EU-domstolen.

56. Som det framhålls i punkt 47 i förevarande förslag till avgörande har domstolen slagit fast att transporter av animaliska biprodukter som faller under förordning nr 1069/2009 genom artikel 1.3 d i förordning nr 1013/2006 inte omfattas av denna förordning *utom* om det i förordning nr 1069/2009 uttryckligen anges att förordning nr 1013/2006 ska tillämpas.[19] Domstolen fastställde att så var fallet i fråga om blandningar av animaliska biprodukter och farligt avfall, om vilka det uttryckligen anges i förordning nr 1069/2009 att de omfattas av förordning nr 1013/2006.[20] Däremot framhöll domstolen att transport av en animalisk biprodukt i kategori 3 inte ingår bland de fall som uttryckligen anges i förordning nr 1069/2009 och därmed inte omfattas av förordning nr 1013/2006.[21]

57. Följer det av denna dom att blandningar av animaliska biprodukter och icke-farligt avfall som inte uttryckligen anges i nämnda fall inte faller under förordning nr 1013/2006 utan under förordning nr 1069/2009?

16 De övriga material som transporterades tillsammans med animaliska biprodukter anges i punkt 23 i förevarande förslag till avgörande men det är på avloppsslammet som både den hänskjutande domstolen och de parter som lagt fram yttranden har inriktat sig. Jag vill understryka att saltlösning i huvudsak utgörs av salthaltigt vatten och att inga yttranden har ingetts i fråga om blandningar med detta material. Det kan också tilläggas att avloppsslam härrör från avloppsvatten.

17 Se artikel 21.2 andra stycket i förordning nr 1069/2009.

18 Se domen i målet ReFood, punkt 39.

19 Min kursivering. Se dom i målet ReFood, punkterna 55, 56 och 62.

20 Se dom i målet ReFood, punkterna 53 och 54.

21 Se dom i målet ReFood, punkt 55.

58. Nämnda åsikt företräds av Kamstra Recycling, den nederländska regeringen och kommissionen. De två första anser att blandningen faller inom kategori 3 eftersom det rör sig om en animalisk biprodukt i kategori 3 blandad med ett icke-farligt avfall. Kommissionen anser att transport av en sådan blandning ska behandlas som en transport inom kategori 2. Den franska regeringen finner för sin del att transport av sådana blandningar omfattas av förordning nr 1069/2009 i fråga om de animaliska biprodukter som dessa blandningar innehåller och av förordning nr 1013/2006 i fråga om andra material i denna som utgör icke-farligt avfall. [22]

59. Som den hänskjutande domstolen framhållit föreligger det tvivel på grund av den ändring som infördes i definitionen av ”animaliska biprodukter” och av ”kategori” till följd av upphävandet och ersättandet av förordning nr 1774/2002 genom förordning nr 1069/2009. Denna senare tar inte på tydligt sätt upp sådana blandningar i definitionerna. [23]

60. Jag anser att domen i målet ReFood, där domstolen ingående har prövat förordning nr 1069/2009 mot bakgrund av förordning nr 1013/2006 och direktiv 2008/98, tillhandahåller verktyg för ett jakande svar på den fråga som tas upp i punkt 57 i förevarande förslag till avgörande.

61. Eftersom domstolen inom ramen för nämnda dom dock inte hade tillfälle att ta upp frågan om blandningar av animaliska biprodukter och icke-farligt avfall föreligger det ett behov av att pröva denna fråga genom att först redovisa de betänkligheter som väcks genom ordalydelsen i förordning nr 1069/2009.

2. De betänkligheter som väcks genom definitionen av ”animaliska biprodukter” och av ”kategorier”

62. Animaliska biprodukter definieras i artikel 3.1 i förordning nr 1069/2009 som hela kroppar eller delar av kroppar från djur, produkter av animaliskt ursprung eller andra produkter som fås från djur och inte är avsedda som livsmedel, inbegripet ägg, embryon och sperma.

63. Begreppet animaliska biprodukter i förordning nr 1774/2002 liknar denna definition men uppvisar en skillnad genom hänvisningen till artiklarna 4, 5 och 6 i denna förordning, där tre kategorier av animaliska biprodukter definieras. [24] Dessa definitioner innehöll emellertid för varje kategori inte endast en särskilt utformad förteckning över animaliska biprodukter utan också formuleringen ”allt material som innehåller sådana biprodukter”. [25]

64. Under den tid då förordning nr 1774/2002 var i kraft var det sålunda möjligt, och detta har heller inte ifrågasatts, att icke-farligt avfall, så som avloppsslam uppblandat med animaliska biprodukter, utgjorde animaliska biprodukter genom att de ingick i ”material som innehåller sådana biprodukter”.

65. Artiklarna 8, 9 och 10 i förordning nr 1069/2009, vilka också i omarbetad form upptar de tre materialkategorierna, innehåller också liknande särskilt utformade förteckningar över animaliska biprodukter men innehåller inte längre orden ”allt material som innehåller sådana biprodukter”.

66. Till följd av den ändring som införts i definitionen av ”kategorier” av animaliska biprodukter uppkommer frågan om sådana blandningar alltjämt utgör animaliska biprodukter eller om lagstiftaren har velat utesluta blandningar av sådana biprodukter och andra material ur förordning nr 1069/2009.

22 Den österrikiska regeringen har liksom Openbaar Ministerie (åklagarmyndigheten) endast yttrat sig under den skriftliga fasen och därmed inte kunnat stötta sig på domen i målet ReFood. Den österrikiska regeringen anser att transport av blandningar av animaliska biprodukter och icke-farligt avfall faller under förordning nr 1013/2006. Openbaar Ministerie (åklagarmyndigheten) anser i likhet med den franska regeringen, men i motsats till den nederländska regeringen, att transport av sådana blandningar omfattas av parallell tillämpning av förordning nr 1013/2006 och förordning nr 1069/2009.

23 Se punkterna 12 och 15 i förevarande förslag till avgörande.

24 Se punkt 11 i förevarande förslag till avgörande.

25 Min markering. Se punkt 12 i förevarande förslag till avgörande.

67. Som den hänskjutande domstolen påpekar skulle en ordagrann tolkning av förordningen grundad endast på dessa definitioner medföra att blandningar av animaliska biprodukter och annat material undantas från förordningens tillämpningsområde, men beaktandet av andra bestämmelser i förordningen, särskilt de som avser blandningar av animaliska biprodukter och farligt avfall samt dessas ursprung, skulle kunna tala emot en sådan slutsats.

68. En hänvisning måste följaktligen i nästföljande avsnitt göras till dessa andra bestämmelser, vilka har behandlats i domen i målet ReFood, samt till bakgrunden för förordning nr 1069/2009.

3. Bestämmelserna om blandningar av animaliska biprodukter och farligt avfall

69. Blandningar av animaliska biprodukter och farligt avfall tas upp i artiklarna 41.2 b, 43.5 b och 48.6 i förordning nr 1069/2009. Mot bakgrund av förarbetena kan av dessa bestämmelser utläsas den ståndpunkt som lagstiftaren intog i fråga om transporter av blandningar av dessa biprodukter och icke-farligt avfall

70. Som domstolen slagit fast i punkterna 53 och 54 i domen i målet ReFood fastställs genom dessa bestämmelser ett undantag från tillämpningen av förordning nr 1069/2009 genom att det föreskrivs att transporter av blandningar av dessa biprodukter och farligt avfall omfattas av förordning nr 1013/2006.

71. Domstolen har av detta *e contrario* i punkt 55 i denna dom slutit sig till att förordning nr 1013/2006 med undantag för de fall som uttryckligen anges i dessa bestämmelser inte är tillämplig på transport av animaliska biprodukter.

72. Mot bakgrund av förarbetena inför förordning nr 1069/2009 finns det anledning att anse att denna slutsats är tillämplig på transporter av blandningar av animaliska biprodukter och icke-farligt avfall eftersom sådana blandningar inte uttryckligen anges i nämnda bestämmelser.

73. Så som framgår av dessa förarbeten [26] lades nämligen ett förslag om ändring av räckvidden för de undantag som anges i artiklarna 41, 43 och 48 i förordning nr 1069/2009 fram för Europaparlamentet. De föreslagna ändringarna [27] innebar att blandningar av animaliska biprodukter och *allt* avfall, farligt och icke-farligt, inte får importeras till unionen, exporteras från unionen, transiteras genom unionen eller avsändas från en medlemsstat till en annan medlemsstat annat än i enlighet med förordning nr 1013/2006.

74. Det kan konstateras att parlamentet, och därmed lagstiftaren [28], då det avslog dessa ändringsförslag prövade vilken ordning som ska gälla för transporter av blandningar av animaliska biprodukter och icke-farligt avfall och att parlamentet med avsikt undantog dessa transporter från tillämpningsområdet för förordning nr 1013/2006.

75. Jag vill tillägga att lagstiftaren härigenom inte har undantagit dessa blandningar från tillämpningsområdet för förordning nr 1069/2009 utan endast från tillämpningsområdet för undantaget. Härav följer att nämnda förordning omfattar blandningar med både farligt avfall och icke-farligt avfall men att endast transport av farligt avfall omfattas av förordning nr 1013/2006.

26 Europaparlamentets betänkande av den 2 mars 2009 om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel (A6–0087/2009).

27 Se ändringsförslagen 111, 113 och 114.

28 Parlamentet avslog dessa ändringsförslag vid den första och enda behandlingen. Den text som parlamentet antog efter avslutad behandling är densamma som i den slutliga lagstiftningsakt, förordning nr 1069/2009, som antogs av parlamentet och rådet.

76. Jag understryker att ingenting inom förarbetena pekar mot att lagstiftaren genom att ändra definitionerna av ”animaliska biprodukter” och ”kategorier” av animaliska biprodukter velat ändra räckvidden för förordning nr 1069/2009 i fråga om sådana blandningar med icke-farligt avfall. Kommissionens ursprungliga förslag, vilket låg till grund för arbetet i parlamentet och rådet, innehöll definitioner liknande dem som återfanns i förordning nr 1774/2002 och ”kategorierna” innehöll sålunda orden ”allt material som innehåller sådana biprodukter”. Det betänkande av den 2 mars 2009 som parlamentet behandlade [29] innehöll fortfarande i huvudsak samma definitioner. Dessa ändrades först i det förslag som parlamentet antog vid första behandlingen i april, en ståndpunkt som är densamma som förordning nr 1069/2009 i dess slutliga lydelse, utan att det gavs någon förklaring till denna ändring av definitioner.

77. Det förefaller sålunda som att de ändringar som införts i definitionerna av animaliska biprodukter och kategorier av animaliska biprodukter inte har inverkat på frågan om tillämpning av förordning nr 1069/2009 på blandningar av animaliska biprodukter och icke-farligt avfall.

78. Syftet med förordning nr 1069/2009 och systematiken i dessbestämmelser bekräftar också denna bedömning.

79. Vad gäller *syftena* med förordning nr 1069/2009 erinrar jag för det första om att det av skälen 5 och 6 i förordning nr 1069/2009 framgår att lagstiftaren strävat efter att upprätta en enhetlig och heltäckande ram av hälsobestämmelser för animaliska biprodukter, och särskilt för transporter av dessa, som står i proportion till hälsoriskerna och genom vilka miljöriskerna beaktas. [30] Förordning nr 1069/2009 utgör sålunda en särskild reglering, det vill säga en *lex specialis* i förhållande till förordning nr 1013/2006 vilken innefattar all hantering av animaliska biprodukter

80. Som framgår av skäl 11 i förordning nr 1013/2006 och artikel 2.2 b i direktiv 2008/98 har, för det andra, lagstiftaren sökt undvika överlappningar mellan förordning nr 1069/2009 och förordning nr 1013/2006 och därmed onödiga upprepningar samt i princip sökt undanta transporter av animaliska biprodukter från tillämpningsområdet för bestämmelserna om avfall. [31]

81. Domstolen upprepade dessa centrala delar i sin bedömning och slog i punkt 56 i domen i målet ReFood fast att lagstiftaren genom förordning nr 1069/2009 avsåg att införa ”ett heltäckande regelverk för transport av animaliska biprodukter och, i avsaknad av uttryckliga undantag härom, undanta sådan transport av animaliska biprodukter som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1013/2006”. Med andra ord var lagstiftarens avsikt att förordning nr 1069/2009 skulle omfatta alla transporter av animaliska biprodukter, inbegripet blandningar med avfall, samtidigt som transporter av blandningar av animaliska biprodukter och farligt avfall underställdes den särskilda ordning som anges i förordning nr 1013/2006.

82. Även *uppbyggnaden* av förordning nr 1069/2009 pekar i samma riktning. Genom att utöver animaliska biprodukter i kategorierna 2 och 1 föreskriva bestämmelser för alla transporter av animaliska biprodukter i kategori 3, den minst farliga, inbegripet blandningar med farligt avfall avsåg lagstiftaren att täcka in alla situationer där det förekommer transporter av animaliska biprodukter, vilket följaktligen inbegriper blandningar med icke-farligt avfall.

29 Se fotnot 26 i förevarande förslag till avgörande.

30 Se domen i målet ReFood, punkt 49.

31 Se domen i målet ReFood, punkterna 44, 46 och 47.

83. Beaktandet av de sistnämnda i förordning nr 1069/2009 bekräftas även i genomförandeförordning nr 142/2011.[32] Kapitel III i bilaga VIII till förordning nr 142/2011 innehåller nämligen en förlaga till det handelsdokument som transportföretaget ska fylla i, där det bland de varor på vilka den ska tillämpas uttryckligen anges blandningar av animaliska biprodukter och icke-farligt avfall.[33]

84. Trots den osäkerhet som ändringen i definitionerna av animaliska biprodukter och kategorier av animaliska biprodukter ger upphov till framgår det sålunda av de sammantagna bestämmelserna i förordning nr 1069/2009 att denna förordning liksom tidigare förordning nr 1774/2002 gäller för samtliga transporter av animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel, inbegripet blandningar av dessa material och icke-farligt avfall samt att dessa blandningar liksom tidigare ska betraktas som animaliska biprodukter.

85. I denna fas av bedömningen bör det anges vilka konsekvenser som bör dras av tillämpningen av förordning nr 1069/2009 på blandningar av animaliska biprodukter och icke-farligt avfall.

4. Konsekvenserna av att förordning nr 1069/2009 tillämpas

86. Enligt min åsikt följer av tillämpningen av förordning nr 1069/2009 att transport av blandningar av animaliska biprodukter och icke-farligt avfall ska följa de bestämmelser som är tillämpliga för den kategori som de berörda animaliska biprodukterna faller inom. Vad sålunda avser blandningar av animaliska biprodukter i kategori 3 och icke-farligt avfall, så som fallet är i det nationella målet, ska de bestämmelser tillämpas som är tillämpliga på transporter av denna kategori av animaliska biprodukter.

87. Detta följer av själva lydelsen i förordning nr 1069/2009. I denna förordning fastställs sålunda de tillämpliga bestämmelserna för alla animaliska biprodukter oavsett kategori[34] samt de som särskilt gäller för animaliska biprodukter allt efter deras kategoritillhörighet.[35]

88. Jag delar således inte den franska regeringens åsikt att transporter av dessa blandningar ska vara föremål för en parallell tillämpning av förordning nr 1069/2009 och förordning nr 1013/2006 och heller inte kommissionens åsikt att sådana transporter ska omfattas av de bestämmelser som är tillämpliga på animaliska biprodukter i kategori 2. Av skäl som jag här kommer att utveckla finner jag att de tolkningar som de föreslår skulle skärpa kraven på de ekonomiska aktörerna på ett sätt som inte föreskrivs i förordning nr 1069/2009.

a) Parallell tillämpning av båda förordningarna

89. Den franska regeringen har förklarat att den anser att blandningar av animaliska biprodukter och icke-farligt avfall ska omfattas av en parallell tillämpning av de båda förordningarna. Den har angett att Frankrike, om endast förordning nr 1069/2009 är tillämplig, inte skulle kunna motsätta sig transport till landets territorium av avloppsslam blandat med animaliska biprodukter från andra medlemsstater

32 Kommissionens förordning (EU) nr 142/2011 av den 25 februari 2011 om genomförande av Europaparlamentets och rådet förordning (EG) nr 1069/2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om genomförande av rådets direktiv 97/78/EG vad gäller vissa prover och produkter som enligt det direktivet är undantagna från veterinärkontroller vid gränsen (EUT L 54, 2011, s. 1), senast ändrad genom kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/1177 av den 10 juli 2019 (EUT L 185, 2019, s. 26) (nedan kallad förordning nr 142/2011).

33 I anmärkningarna till det fält som gäller typen av transporterad vara hänvisas nämligen till en förteckning över varor bland vilka sådana blandningar anges som ska betecknas på följande sätt: ”[typ av animalisk biprodukt eller framställd produkt] som blandats med icke-farligt avfall [eural-kod]”.

34 Se t.ex. artikel 21 i förordning nr 1069/2009 om insamling, transport och spårbarhet.

35 Se t.ex. artiklarna 12–14 i förordning nr 1069/2009 om bortskaffande och användning av material, varvid artikel 12 behandlar kategori 1-material, artikel 13 kategori 2-materiel och artikel 14 kategori 3-material. I artikel 48 i denna behandlas sändningar inom EU av kategori 1- eller kategori 2-matrial och vissa produkter som framställts av dessa material samt blandningar med farligt avfall eller bearbetat animaliskt protein framställda av kategori 3-material.

för spridning på jordbruksmark, så som landet skulle kunna göra på grundval av artikel 12.1 c i förordning nr 1013/2006.[36] Den franska regeringen har också anfört risken för att en blandning av avloppsslam och avfall från stormarknader kan transporteras till Frankrike i nämnda syfte utan att den nationella lagstiftningen iakttas, vilken ålägger striktare bestämmelser på detta område. Om en transport inte anmäls i enlighet med förordning nr 1013/2006 är inte de behöriga myndigheterna i det mottagande landet informerade om transporten och kan inte ställa villkor för dess genomförande eller, om så krävs, helt förbjuda transporten.

90. Jag finner det dock inte är möjligt att parallellt tillämpa dessa båda förordningar på blandningar av animaliska biprodukter med icke-farligt avfall. Först och främst skulle en sådan tillämpning innebära att undantaget för blandningar med farligt avfall förlorar sin mening eftersom det av detta undantag, sett mot dess bakgrund så som ovan redovisats, följer att *endast* transporter av sådant avfall omfattas av förordning nr 1013/2006 och att transporter av blandningar med icke-farligt avfall är undantagna därifrån. Även om den franska regeringen ger uttryck för en reell farhåga kan detta inte motivera en parallell tillämpning av de två förordningarna, eftersom en sådan tillämpning saknar stöd i deras lydelser då de berörda transporterna inte ingår i de fall som uttryckligen anges i förordning nr 1069/2009 för tillämpning av förordning nr 1013/2006.[37] En tillämpning av båda förordningarna skulle också motverka lagstiftarens syften att undvika överlappande lagstiftningar.

b) Klassificering av de berörda blandningarna i kategori 2

91. Kommissionen har angett att den anser att transport av blandningar av animaliska biprodukter i kategori 3 med icke-farligt avfall faller under de bestämmelser som är tillämpliga på avfall i kategori 2. I bestämmelserna i artikel 48.1–48.5 i förordning nr 1069/2009, vilka är mer bindande genom att de gäller transporter inom unionen, föreskrivs särskilt att myndigheterna i den mottagande medlemsstaten ska underrättas på förhand.

92. Kommissionen anför att artikel 9 h i förordning nr 1069/2009, där kategori 2-material behandlas, innefattar animaliska biprodukter som inte är kategori 1-material eller kategori 3-material. Denna bestämmelse är en restklassificering som kommissionen menar skulle täcka allt material som inte tydligt anges i kategorierna 1 eller 3 och kunna innefatta blandningar med icke-farligt avfall. En sådan klassificering skulle överensstämma med synsättet i förordning nr 1069/2009, enligt vilken den striktare ordningen är tillämplig om flera kategorier berörs.

93. Blandningar av material inom olika kategorier ska förvisso behandlas som om de tillhör den kategori som faller under den striktare ordningen,[38] och detta synsätt tycks motsvara det allmänna synsättet i fråga om avfall.[39]

36 Den franska regeringen har förklarat att flertalet medlemsstater inte tillåter sådan användning av avloppsslam blandat med icke-farligt avfall men att Frankrike tillåter detta, varvid dock striktare bestämmelser tillämpas. Den franska regeringen har angett att de nationella myndigheterna förbehåller sig rätten att i enlighet med artikel 12.1 c i förordning nr 1013/2006 vägra att transportera angivet slam från medlemsstater som inte föreskriver sådan användning av detta slam.

37 Se domen i målet ReFood, punkt 55.

38 Se skäl 30 i förordning nr 1069/2009.

39 Se, för ett liknande resonemang, artikel 28 i förordning nr 1013/2006 och dom av den 21 juni 2007, Omni Metal Service (C-259/05, EU:C:2007:363, punkterna 32–35).

94. Jag understryker dock att lagstiftaren har förklarat att den genom förordning nr 1069/2009 önskade lätta på de administrativa bördor som tynger de ekonomiska aktörerna och samtidigt upprätthålla en hög hälsoskyddsnivå.[40] Enligt min åsikt finns det således inte anledning att tillämpa en striktare ordning utom i de fall som anges i nämnda förordning.[41] För mig tycks det dock som att domstolen faktiskt skulle sträcka sig utöver de fall som lagstiftaren tänkte sig om den finner att ordningen inom kategori 2 bör tillämpas på transporter av blandningar av animaliska biprodukter i kategori 3 och icke-farligt avfall.

95. För det första gäller bestämmelserna om tillämpning av den striktare ordningen endast för blandningar av animaliska biprodukter inom olika kategorier,[42] och inte blandningar av animaliska biprodukter och annat material.

96. För det andra omfattar den nämnda restkategorin, vilken förekommer redan i förordning nr 1774/2002,[43] i enlighet med sin lydelse animaliska biprodukter som inte består av kategori 1- eller kategori 3-material. Det framgår av skäl 35 i förordning nr 1069/2009 att denna restkategori liksom tidigare bör tillämpas för material av samma slag som de som anges i kategorierna 1, 2 och 3 i denna förordning, men som inte uttryckligen omnämns.

97. Jag noterar sålunda med ledning av förordning nr 1774/2002 att material som ”läder” och ”dagsgamla kycklingar” inte uttryckligen anges inom någon kategori. Följaktligen faller dessa material antagligen inom denna restkategori och borde automatiskt föras till kategori 2.[44] Lagstiftaren har som en försiktighetsåtgärd bibehållit restklassificeringen för att alla andra animaliska biprodukter som inte anges i någon av dessa tre kategorier liksom tidigare ska föras till kategori 2. Denna kategori kan däremot inte längre vara tillämplig på blandningar med icke-farligt avfall på grundval av förordning nr 1774/2002

98. För det tredje har kommissionen medgett att en klassificering i kategori 2 av de blandningar som avses skulle belasta de ekonomiska aktörerna om den tillämpas på hela verksamhetskedjan[45] och har vid förhandlingen vid domstolen förklarat att endast *transport* av dessa blandningar bör falla under bestämmelserna för animaliska biprodukter i kategori 2. Övriga verksamheter, bland annat återvinning, skulle alltjämt omfattas av de bestämmelser som är tillämpliga på kategori 3.

99. I förordning nr 1069/2009 föreskrivs dock inte någon sådan differentierad kategoritillhörighet utifrån de verksamheter som det berörda materialet är föremål för. Som det framgår av skäl 29 och artikel 7 i förordning nr 1069/2009 är det enda relevanta kriteriet för animaliska biprodukters kategoritillhörighet graden av risk och inte vilken verksamhet som bedrivs. Klassificeringen av animaliska biprodukter per kategori gäller därmed för alla verksamheter för vilka dessa biprodukter är föremål, alltifrån insamling till bortskaffande. Det följer härav att en blandning av material som omfattas av förordning nr 1069/2009 och som innehåller icke-farligt avfall inte kan föras till en striktare kategori, i det aktuella fallet kategori 2, endast vid transporter.

40 Se förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel, framlagt den 10 juni 2008 [KOM(2008) 345 slutlig, punkt 5.4.i motiveringen.

41 Se t.ex. de särskilda bestämmelserna för bland annat transport av matavfall i artikel 21.4 i förordning nr 1069/2009 samt det undantag som anges i artikel 48.6 i den förordningen.

42 Se artikel 8 g i förordning nr 1069/2009, enligt vilken kategori 1-material ska omfatta Blandningar av kategori 1-material och antingen kategori 2-material eller kategori 3-material eller båda, samt artikel 9 g i samma förordning, enligt vilken kategori 2. Material ska omfatta blandningar av kategori 2-material och kategori 3-material.

43 Se artikel 5 g i förordning nr 1774/2002.

44 Dessa produkter har omklassificerats till kategori 3, i artikel 10 b iii respektive artikel 10 k iii i förordning nr 1069/2009, vilken betraktades som mer lämpad med tanke på deras farlighet.

45 Den franska regeringen förklarade under förhandlingen vid domstolen att en blandning avsedd att bearbetas i en komposterings- eller biogasanläggning bör innan denna övergår till kategori 2 genomgå en trycksterilisering, något som skulle ställa sig särskilt krävande och kostsamt för de ekonomiska aktörerna.

100. Jag finner följaktligen att en blandning av animaliska biprodukter i kategori 3 och icke-farligt avfall faller inom kategori 3 och att transporter av blandningen inom unionen omfattas av bestämmelserna för animaliska biprodukter inom samma kategori.

101. Den hänskjutande domstolen frågar också om sådana blandningar ska behandlas som animaliska biprodukter oavsett andelen animaliska biprodukter i dessa.

102. Andelen material anges inte i förordning nr 1069/2009 och den förefaller inte utgöra en relevant uppgift. En liten mängd animaliska biprodukter i kategori 3 blandad med icke-farligt avfall medför sålunda i princip att denna blandning bör falla inom kategori 3-material

103. Denna fråga avspeglar dock en underliggande farhåga, nämligen risken för att tillämpningen av förordning nr 1069/2009 på de berörda blandningarna medför otillåtet kringgående av förordning nr 1013/2006. Det är för övrigt denna farhåga som har föranlett den franska regeringen och kommissionen att föreslå ytterligare krav. Jag kommer därför att ta upp denna fråga i nästkommande avsnitt.

5. Risken för otillåtet kringgående

104. Flera exempel på förhållningssätt som betraktas som otillbörliga har lagts fram för domstolen.

105. Jag har redan nämnt den risk som den franska regeringen framfört, nämligen att avloppsslam blandat med animaliska biprodukter i kategori 3 transporteras i syfte att spridas på jordbruksmark utan att de behöriga myndigheterna i den mottagande medlemsstaten underrättats samt att slammet sprids i strid med de nationella bestämmelserna.

106. Den nederländska regeringen har för sin del angett möjligheten att icke-farligt avfall lastas på lastbilar som inte har rengjorts tillräckligt efter transport av animaliska biprodukter och att dessa betraktas som en blandning enligt förordning nr 1069/2009 och att bestämmelserna i förordning nr 1013/2006 åsidosätts.

107. Slutligen har åklagarmyndigheten tagit upp möjligheten att företag kastar in ett paket mjölk i icke-farligt avfall i syfte att slippa de mer bindande bestämmelserna i förordning nr 1013/2006.

108. Ett uppenbart åsidosättande av en medlemsstats eller unionens bestämmelser kan utgöra en straffbar överträdelse.

109. Svårare att hantera är den situation där den ekonomiska aktören formellt iakttar dessa bestämmelser.

110. Jag erinrar om att ett objektivt och ett subjektivt rekvisit ska vara uppfyllt för att det ska anses föreligga ett förfarande som utgör missbruk.[46] Det förstnämnda innebär att det ifrågavarande handlandets huvudsakliga syfte varit att erhålla en förmån som följer av unionsbestämmelserna genom att konstruera de omständigheter som krävs för att få förmånen.[47] Det sistnämnda avser en samling objektiva omständigheter som visar att målsättningen med den berörda gemenskapsbestämmelsen inte har uppnåtts, trots att de villkor som uppställs i bestämmelsen formellt har uppfyllts.[48]

46 Se mitt förslag till avgörande i målet Argos Supply Trading (C-4/15, EU:C:2016:223, punkt 110).

47 Se bland annat dom av den 21 februari 2006, Halifax m.fl. (C-255/02, EU:C:2006:121, punkt 75).

48 Se bland annat dom av den 14 december 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, punkt 52), och dom av den 11 januari 2007, Vonk Dairy Products (C-279/05, EU:C:2007:18, punkt 33).

111. Tillsättning av små mängder animaliska biprodukter till icke-farligt avfall, som avloppsslam, kan under vissa förhållanden vara otillbörlig.

112. Så är fallet med tillsats av ett paket mjölk i det enda syftet att kringgå tillämpningen av förordning nr 1013/2006 och tillämpa det enklare förfarandet i förordning nr 1069/2009.

113. Om däremot den animaliska biprodukten transporteras i överensstämmelse med branschsed och om det enligt denna bland annat anges att animaliska biprodukter så som mjölk i små mängder får tillföras avloppsslam som ska bearbetas i en biogasanläggning finns det inte anledning att betrakta transport enligt den ordning som inrättas genom förordning nr 1069/2009 som otillbörlig.

114. Kontroll av iakttagandet av bestämmelserna i förordning nr 142/2011, särskilt i fråga om hygien, spårbarhet och den mängd material som transporteras, torde göra det möjligt att fastställa att en transport som genomförs enligt den ordning som inrättas genom förordning nr 1069/2009 inte är otillbörlig.

115. Det kan för den skull inte uteslutas att tillämpningen av förordning nr 1069/2009 på blandningar av animaliska biprodukter i kategori 3, eller även i kategori 1 eller 2, och icke-farligt avfall gör att miljöhänsyn inte på adekvat sätt kan övervakas.

116. Trots att miljöhänsyn beaktas i förordning nr 1069/2009[49] kan det nämligen också i fråga om animaliska biprodukter i kategorierna 1 eller 2 kvarstå tvivel i fråga om spårbarheten av dessa, om nämnda förordning endast tillämpas på transporter av blandningar av animaliska biprodukter och icke-farligt avfall. Som den franska regeringen har hävdat vid förhandlingen vid domstolen förklaras detta av att det i den anmälan som görs om transport av dessa blandningar inte nödvändigtvis exakt anges vilka andra material än animaliska biprodukter som ingår.

117. Jag noterar vidare att det enligt artikel 48.1 c i förordning nr 1069/2009 är möjligt att underställa transport av animaliska biprodukter i kategorierna 1 eller 2 de villkor som gäller för skyddet för människors och djurs hälsa men att riskerna i samband med miljön inte omnämns.

118. Jag förstår sålunda farhågorna i fråga om miljön inom förevarande mål men finner att dessa inte bemyndigar domstolen att, så som den franska regeringen och kommissionen föreslår, tolka förordning nr 1069/2009 på ett sätt som i avsaknad av rättslig grund för detta skulle skärpa de krav som läggs på de ekonomiska aktörerna. Deras förslag kan inte utgöra en godtagbar tolkning av förordning nr 1069/2009. Om det kan påvisas att de risker som åberopas faktiskt föreligger ankommer det på unionslagstiftaren att ändra gällande lagstiftning, särskilt förordning nr 1069/2009.

119. Med utgångspunkt i nuvarande lagstiftning föreslår jag därför att domstolen på den tredje frågan ska svara att förordning nr 1069/2009 sedd mot bakgrund av artikel 1.3 d i förordning nr 1013/2006 bör tolkas så, att den är tillämplig på en blandning av animaliska biprodukter och annat material som utgör icke-farligt avfall, oavsett andelen animaliska biprodukter

120. De bestämmelser som är tillämpliga på transporter av animaliska biprodukter i en given kategori blandade med icke-farligt avfall är de som gäller för transporter av animaliska biprodukter inom denna kategori.

49 Se domen i målet ReFood, punkt 49.

V. Förslag till slutsats

121. På grund av samtliga föregående överväganden föreslår jag att domstolen besvarar de hänskjutna frågorna som ställts av Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Appellationsdomstolen Arnhem-Leeuwarden, Nederländerna) på följande sätt:

1) Definitionen av ”animaliska biprodukter” i artikel 3.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 av den 21 oktober 2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om upphävande av förordning (EG) nr 1774/2002 (förordning om animaliska biprodukter) är oberoende av den definition av ”biprodukt” som återfinns i artikel 5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, varför ett material kan vara en animalisk biprodukt utan att utgöra en biprodukt i den mening som avses i detta direktiv.

2) Artikel 1.3 d i Europaparlamentets och rådets förordning nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 ska tolkas så, att sådan transport av animaliska biprodukter som omfattas av förordning nr 1069/2009 ska undantas från tillämpningsområdet för förordning nr 1013/2006, med undantag för de fall där det i förordning nr 1069/2009 uttryckligen anges att förordning nr 1013/2006 ska tillämpas.

   De berörda fallen tas upp i artiklarna 41.2 b, 43.5 b och 48.6 i förordning nr 1069/2009. De gäller alla för blandningar av animaliska biprodukter och farligt avfall.

3) Förordning nr 1069/2009 sedd mot bakgrund av artikel 1.3 d i förordning nr 1013/2006 ska tolkas så, att den är tillämplig på en blandning av animaliska biprodukter och annat material som utgör icke-farligt avfall, oavsett andelen animaliska biprodukter.

   De bestämmelser som ska tillämpas på transporter av animaliska biprodukter av en given kategori blandade med icke-farligt avfall är de som gäller för transporter av animaliska biprodukter inom denna kategori.